



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019  
MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » - AVIS LOGEMENT

Commission des affaires économiques

Avis n° 148 (2018-2019), tome VI de Mme Dominique ESTROSI-SASSONE,  
fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 22 novembre 2018

Le Gouvernement a engagé l'an dernier sa stratégie quinquennale en matière de logement qui a eu des conséquences budgétaires importantes puisque pour la 2<sup>ème</sup> année consécutive, **les crédits des trois programmes « logement » diminuent de 7,7 % pour atteindre 15,2 milliards d'euros.**

La commission des affaires économiques a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » et du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». **Elle a en revanche proposé de rejeter les crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement » estimant que la ponction opérée sur les bailleurs sociaux pour 2019 dépassait la trajectoire d'économie annoncée par le Gouvernement l'an dernier.**

*Une nouvelle diminution des crédits dédiés au financement des APL*

En 2018, le Gouvernement a décidé l'application d'une réduction de loyer de solidarité (RLS) devant permettre une économie pour l'État de 800 M€ en 2018 et 2019 et d'1,5 Md€ en 2020. En complément pour atteindre 1,5 Md€ d'économie en 2018 et 2019, le taux de TVA sur les constructions et réhabilitations de logements sociaux a été relevé à 10 %, cette mesure devant rapporter à l'État 700 M€.

Pour 2019, **les crédits dédiés au financement des APL diminuent (-8 %)**. Cette baisse des crédits procède pour partie d'économies résultant de mesures adoptées l'an dernier (70 M€ pour la suppression de l'APL-accession, 126 M€ pour le gel des barèmes et 26 M€ pour le gel des loyers) et de nouvelles mesures (910 M€ pour la « contemporanéisation des ressources » c'est-à-dire le calcul des APL en fonction des ressources actuelles et 102 M€ pour la sous-indexation des paramètres de l'APL).

Les paramètres de la RLS ont été établis pour permettre une économie de 800 M€ sur 11 mois. N'étant pas modifiés, la RLS permettra 873 M€ de baisse d'APL en 2019, soit une économie supplémentaire pour l'État de 73 M€. En outre, le rendement de TVA sur les constructions de logements sociaux devrait s'avérer plus favorable en 2019 (850 M€).

**En ne modifiant pas les paramètres de la RLS, le Gouvernement ne respecte pas ses engagements en termes de trajectoire financière**

**(1,5 Md€ de baisse d'APL dont 800 M€ liés à la RLS), ce que déplore votre rapporteur. C'est pourquoi votre commission a proposé de rejeter les crédits du programme 109.**

**Le coût de la RLS pour les bailleurs sociaux (830 M€ en 2018 et 916 M€ en 2019) est en effet plus important que le montant des économies pour l'État.** Selon les premières informations et sans tenir compte des mesures de soutien, la RSL devrait conduire pour 2018, à une perte d'autofinancement net de 21 %. Le nombre d'organismes en situation de fragilité passerait de 127 à 309 (+143 %) et celui en autofinancement négatif de 54 à 183 (+238 %).

La construction de logements sociaux devrait diminuer de 5 %. Les projections de la Caisse des dépôts et consignations ne sont guère optimistes puisque la Caisse conclut à une résistance du secteur moyennant « un repli substantiel » de la production de logements (-38 % d'ici 20 ans) et d'importants efforts en matière de charges d'exploitation.

La clause de revoyure doit être l'occasion d'une évaluation exhaustive de l'impact des mesures décidées en 2018, dont la RLS et l'augmentation de TVA, sur la situation financière des bailleurs à court, moyen et long termes.

*Malgré un effort de sincérité budgétaire, les crédits pour l'hébergement d'urgence pourraient se révéler insuffisants pour mettre en œuvre la politique en faveur du logement d'abord (programme 177)*

Les crédits du programme 177 relatif à l'hébergement d'urgence diminuent de 4,7 % en AE et 3,8 % en CP en raison d'une mesure de périmètre mais **augmentent à périmètre constant**.

Malgré un effort de sincérité budgétaire et une rationalisation des coûts, il n'est pas certain que ces crédits seront suffisants pour mettre en œuvre la politique en faveur du logement d'abord. En effet, la pression sur les structures d'hébergement d'urgence reste forte et de nombreuses personnes demeurent sans solution d'hébergement. En outre, les crédits de la veille sociale augmentent faiblement alors même qu'ils devront couvrir plus de missions.

Dans le cadre du plan en faveur du logement d'abord, le Gouvernement poursuit ses efforts pour limiter le recours aux nuitées hôtelières et pour

accroître le nombre de places de logement adapté. **Les objectifs de création de places paraissent cependant très ambitieux** (8 850 places en intermédiation locative en 2019 contre 5 892 en 2018 ; 2 300 places en pensions de famille en 2019 contre 1 300 en 2018).

Enfin, **les conditions et les moyens de l'accompagnement à l'hôtel et dans les centres d'hébergement d'urgence demeurent un sujet prégnant**. Une sortie plus rapide vers le logement abordable ne sera possible qu'à la condition que la personne soit accompagnée. Dès lors, votre rapporteur s'interroge sur l'impact sur cet accompagnement des mesures de rationalisation des coûts mises en place par le Gouvernement.

*Le désengagement de l'État des aides à la pierre (programme 135)*

Les crédits du programme 135 qui comprend notamment les aides à la pierre sont en baisse de 10 % en AE et 7 % en CP. Votre rapporteur regrette le désengagement définitif de l'État du financement du Fonds national des aides à la pierre, devenu

depuis la démission de son président en 2017 un établissement sans véritable pilote. Désormais, les bailleurs sociaux financeront la quasi-totalité des ressources du FNAP.

*Plan en matière de copropriété : le rôle central de l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH) qui bénéficie de ressources supplémentaires (programme 135)*

En matière de copropriété, l'ANAH dont les ressources augmentent est appelée à renforcer ses missions (maintien d'objectifs ambitieux du programme Habiter mieux ; doublement du nombre de logements adaptés dans le cadre de la perte d'autonomie pour atteindre 30 000 logements) et à jouer un rôle central dans la mise en œuvre du plan « Initiative copropriétés ».

**Si votre rapporteur se félicite de l'augmentation de ces ressources, elle regrette néanmoins le manque d'ambition et les contradictions du Gouvernement qui a préféré plafonner les ressources de l'agence plutôt que d'utiliser les ressources supplémentaires issues des quotas**

**carbone pour accélérer la rénovation énergétique des logements.**

Le plan gouvernemental en matière de copropriété mobilisera 2,7 Md€ sur 10 ans. 14 sites de priorité nationale ont été identifiés sans que l'on sache si la liste est ou non fermée. À la suite des effondrements d'immeubles notamment à Marseille, votre rapporteur appelle à la création d'un outil d'identification précis des copropriétés en difficulté. Il est indispensable qu'une mission soit menée pour savoir si d'autres immeubles sont dans la même situation et si des mesures nouvelles doivent être prises.



**Sophie Primas**  
Présidente de la commission  
*Les Républicains*  
Yvelines



**Dominique Estrosi Sassone**  
Rapporteur pour avis  
*Les Républicains*  
Alpes-Maritimes



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a18-148-6/a18-148-6.html>  
[http://www.senat.fr/commission/affaires\\_economiques/index.html](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html) - Téléphone : 01.42.34.23.20